

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning [VT 2013]

Förvaltningshögskolan

Göteborgs Universitet

Endast juridiska begränsningar?

**En kvalitativ fallstudie om hur handläggare på
Migrationsverket tolkar sitt handlingsutrymme**

Författare: Ariana Shasha
Shafie Said
Inriktning: Policyanalys
Handledare: Sara Hallberg
Examinator: Annika Theodorsson

Abstract

The mission and activities of the Swedish Migration Board are associated with a world characterized by uncertainty and variability. In 2012, the Swedish Migration Board has taken a number of measures to cope with the increased number of asylum seekers. In this paper, we choose to illustrate how administrators in the Application Unit (Ansökningsenheten) interpret its discretion in relation to the changing working conditions in the Migration Board. This paper is of a qualitative approach in which we use the semi-structured interviews. We interviewed five administrators in the Application Unit. The theoretical framework has mainly consisted of Michael Lipsky's theory of street-level bureaucrats. The theory was formulated in the 1980's in his classic work "street level bureaucracy" Lipsky examined how public professionals work directly with clients. How these professionals choose to solve the problems that occur when implementing rules has also been investigated by Lipsky. Michael Lipsky argues why street-level bureaucrats need some discretion but also explains why the work cannot be limited by too narrow limits. This paper shows that administrators at the Application Unit device have a small degree of freedom in their work. The changing working conditions in the Immigration Service have not opened up to a room where administrators can exercise discretion. There are several underlying factors that limit the room for discretion. The two factors that we have managed to identify as the strongest performance in this case, supervision and degree of targeting.

Nyckelord: närbyråkrat, handlingsutrymme, handlingsfrihet, Migrationsverket, asylsökande.

Förord

Vi vill rikta ett stort tack till Johan Jönsson som var vår första kontakt på Migrationsverket. Vi vill också tacka Pernilla Wallin som hjälpte oss att komma i kontakt med olika handläggare som var villiga att låta sig intervjuas. Ett stort tack till även vår handledare Sara Hallberg som hjälpt oss under uppsatsens gång. Sist men inte minst tack till alla handläggare som gjorde den här uppsatsen möjlig!

Ariana Shasha & Shafie Said

Göteborg 27 maj, 2013

Innehållsförteckning

1. Introduktion.....	5
1.1. Problemformulering	5
1.2. Syfte	7
1.3. Avgränsning	7
1.4. Studiens centrala begrepp.....	8
1.5. Uppsatsens disposition	8
2. Bakgrund.....	9
2.1 Migrationsverket en central förvaltningsmyndighet.....	9
2.2. Ansökningsenheten	10
3. Tidigare forskning och teoretisk referensram	12
3.1. Närbyråkrat.....	12
3.2. Närbyråkraternas handlingsutrymme	13
3.4. Närbyråkraternas arbetsverktyg.....	15
3.5. Närbyråkraternas komplexa arbetssituation	16
3.6. Närbyråkraterna och rutiner	18
3.7. Studiens analysmodell	18
4. Metod och forskningsdesign	20
4.1. Studiens strategi och design	20
4.2. Datainsamling	21
4.2.1. Intervjuer	21
4.2.2. Urval.....	21
4.3. Studiens etiska principer	22
4.4. Validitet och Reliabilitet	22
5. Resultat och analys.....	24
5.1. Handlingsutrymme	24
5.1.1 Regelverk.....	24
5.1.2. Verksamhetsmål	26
5.1.3. Klient.....	27
5.1.4. Rutiner	28
5.2. Faktorernas påverkan i respektive omständighet.....	29
5.2.1. Hög arbetsbelastning	29
5.2.2. Åtgärdsplanen.....	30
6. Slutsats och avslutande diskussion.....	31
6.1 Nya analysmodellen	32
6.2 Avslutande reflektioner	34
6.3 Vidare forskning.....	34
Referenser	35
Bilaga	37

1. Introduktion

1.1. Problemformulering

“Vi kan se tillbaka på ännu ett år som har präglats av oro och konflikter i omvärlden. När människor flyr för sina liv är det vår skyldighet att hålla dörren öppen och ge skydd åt dem som behöver det. Det är själva målet och meningen med de internationella konventioner som Sverige och andra stater har åtagit sig att följa.” Ur Migrationsverkets generaldirektör Danielsson (Migrationsverkets årsredovisning 2012, s.4).

Idag präglas omvärlden av olika konflikter och ekonomiska kriser. Detta får till följd att Migrationsverkets uppdrag och verksamhet är kopplad till en omvärld som kännetecknas av osäkerhet och föränderlighet. Huvudansvaret för mottagande av asylsökande ligger, genom staten, på Migrationsverket och dess handläggare vid asylmottagningsenheter runtom i landet (Regleringsbrev 2012, s.7; Migrationsverket 2013).

Antalet asylsökande ökade främst under 1990 - 2001, då sökte ca 44 000 personer årligen asyl i Sverige. Jämfört med tidigare statistik var det 15 - 20 000 asylsökande per år under 1970 - 80 talet. Sedan dess har antalet asylsökningar varierat betydligt mellan åren (SOU 2003:75, s.146f). I och med att många söker asyl i Sverige anses Sverige i EU vara ett av de länder som har tagit emot flest asylsökande. Hur ökningen varierade mellan asylsökande i de tio största grupperna år 2011 och 2012 illustreras i fig.1. Tabellen visar att det högsta antalet asylsökande kommer från Syrien. År 2012 tog Migrationsverket emot ca 7800 asylsökande från Syrien. Samtidigt som den ökade asylinvandringen från Syrien rapporterar Migrationsverket även om ökade flyktingströmmar från länder som Somalia, Afghanistan och Eritrea. Totalt tog Migrationsverket emot 43 887 asylsökande, en ökning med närmare 50 procent jämfört med 2011. Migrationsverkets prognos visar att under 2013 kommer antalet asylsökande att öka mer och mer, prognosen pekar på att ca 54 000 personer kommer att söka asyl (SCB hemsida 1; Migrationsverket 2012).

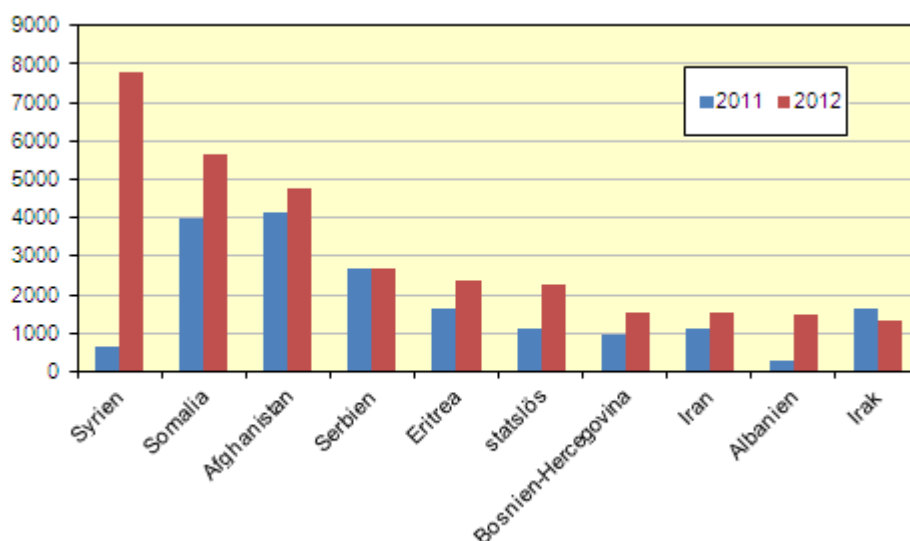


Fig. 1. Ökning av asylsökande för år 2011 respektive 2012 (Källa: SCB hemsida)

Den ökade inströmningen av antalet asylsökande år 2012 har påverkat Migrationsverkets mottagningssystem. Det har uppstått brister på boendeplatser och svårigheter i planeringen av hur Migrationsverkets resurser ska fördelas. Mängden ärenden som har kommit in till Migrationsverket har överstigit den mängd som mottagningssystemets kapacitet kan hantera vilket resulterat i längre väntetider i asylprocessen. Detta i sin tur leder till större osäkerhet för enskilda individer i beslut som har stor betydelse för deras framtida liv (Migrationsverkets årsredovisning 2012, s.30ff).

För att klara av den kraftiga ökningen som skedde under en relativt kort period introducerade verket en åtgärdsplan för i vilken ordning ärenden ska handläggas. Ett viktigt syfte med prioriteringsordningen är att säkerställa mottagningssystemets kapacitet att ta emot den stora ökningen av asylsökande (Migrationsverkets årsredovisning 2012, s.11-16). Migrationsverket ansåg också att det var nödvändigt att göra förändringar i deras arbetssätt och verksamhet, detta för att öka förmågan att använda personalen på ett mer flexibelt sätt. Migrationsverket anställde fler medarbetare för att avlasta tjänstemännen och för att så snabbt som möjligt utöka kapaciteten för att hantera stora mängder asylärenden. Över 400 medarbetare har anställts i en av de största rekryteringarna i myndighetens historia. Nya asylenheter bildades på en rad orter och förstärkte samordningen mellan olika enheter inom verket (Migrationsverkets årsredovisning 2012, s.3).

1.2. Syfte

Syftet med uppsatsen är att belysa hur tjänstemän på Migrationsverket tolkar sitt handlingsutrymme i förhållande till de förändrade arbetsvillkoren. Ökningen av antalet asylsökande har utsatt tjänstemännen för stor ärendebelastning vilket gett upphov till en stressad arbetsmiljö. Mer konkret kommer följande frågeställningar att undersökas;

Hur tolkar handläggarna sitt handlingsutrymme:

a) i förhållande till stor arbetsbelastning?

b) i förhållande till den åtgärdsplan som vidtagits för att minska arbetsbelastningen?

1.3. Avgränsning

Ansvaret för mottagandet av asylsökande delas mellan olika institutioner såsom Migrationsverket, kommuner, landsting och länsstyrelser. Kommunerna ansvarar från 1:a Juni 2006 för mottagande, boende och omsorg. Länsstyrelsen spelar också en viktig roll då de ska förhandla med kommunerna och Migrationsverket om mottagande, detta från den 1:e Januari 2011 (Migrationsverket 2013). Studien har avgränsats till att studera Migrationsverkets arbete, vilket innebär att vi inte kommer att ta hänsyn till den politiska arenan eller samverkan med andra myndigheter.

Ansökningsenheten är den enhet inom Migrationsverket som asylsökande först kommer i kontakt med, där de lämnar in deras asylansökan. En asylsökande kan lämna sin ansökan i en av de fem Ansökningsenheter som finns runt om i landet: Malmö, Göteborg, Solna, Märsta och Norrköping (Migrationsverket 2011). Studien är tänkt att genomföras i Göteborg. Valet att genomföra studien på Ansökningsenheten i Göteborg har gjorts framför allt med hänsyn till att enheten ligger i en större stad. I egenskap av en storstad kännetecknas Göteborg av att ha kapacitet att ta emot större grupper asylsökande. Enligt SCB, bosätter sig tre av tio asylsökande i någon av storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (SCB hemsida 1). I Göteborg driver Migrationsverket en omfattande verksamhet med många olika enheter. Ansökningsenheten sorteras under verksamhetsområdet Asylprövning. Verksamhetsområdet Asylprövning har förutom Ansökningsenheten också fem Asylprövningsenheter under sig vilket är ovanligt i andra delar av landet.

1.4. Studiens centrala begrepp

Här anger vi ett flertal centrala begrepp för vår uppsats.

Närbyråkrat definieras som en offentligt anställd (*tjänsteman*) som i sitt dagliga arbete kommer i direkt kontakt med människor. Typiska närbyråkrater är lärare, poliser, socialarbetare etc. (Lipsky 2010, s.3).

Med *handlingsutrymme* menar vi att den enskilda tjänstemannen i praktiken kan skapa sig ett självständigt utrymme att välja hur en situation ska bedömas och hanteras inom ramen för deras arbete och regelverk (Denhardt & Crothers 1998, s.37). Begreppet handlingsfrihet kommer att *användas som synonym* till handlingsutrymme.

Asylsökande är *“en utländsk medborgare som efter att ha tagit sig till Sverige ansöker om skydd mot förföljelse. I samband med att Migrationsverket tar emot och registrerar asylansökan informeras den sökande bland annat om hjälp med boende och ekonomiskt stöd under tiden som ärendet handläggs”* (Migrationsverkets prognos 2012, s.31). Den som bereder asylsökandes ärende är däremot en *asylhandläggare*.

1.5. Uppsatsens disposition

Så här långt har vi redogjort studiens problembeskrivning, syfte och frågeställningar. Vi har även redogjort studiens centrala begreppsdefinitioner. I följande kapitlets underrubrik *“Bakgrund”* kommer vi att redogöra för hur Migrationsverkets organisation ser ut och Ansökningsenhetens uppgifter och ansvar. Därefter följer kapitlet *“Tidigare forskning och teoretisk referensram”*, i vilket vi presenterar de teoretiska perspektiv som vi kommer att använda oss av för att analysera våra empiriska data. I kapitel fem presenteras studiens *“Metod och forskningsdesign”*. Härfter inleds kapitlet *“Resultat och analys”*, där vi genom att analysera redogör vi för våra insamlade data, detta med hjälp av studiens analysmodell som är byggd utifrån den teoretiska referensramen. I kapitlet *“Slutsats och avslutande diskussion”* presenteras den övergripande slutsatsen för respektive omständighet som dras av studiens resultat. Kapitlet innehåller också en avslutande diskussion om vilka kunskaper studien kan bidra med samt vad resultatet har för samhällsrelevans. Avslutningsvis ges också ett förslag till vidare forskning.

2. Bakgrund

2.1 Migrationsverket en central förvaltningsmyndighet

”Migrationsverket ska verka för en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet.” (Regleringsbrevet 2012, s.1)

Migrationsverket inrättades 1969 och fram till 2000 benämndes myndigheten som Invandrarverket. Migrationsverket är en statlig central förvaltningsmyndighet. Verket leds av en generaldirektör som ansvarar för verksamheten inför regeringen (Migrationsverket 2013).

Migrationsverket arbetar med att pröva ansökningar från personer som vill bosätta sig i Sverige, komma på besök, personer som inte kan bo kvar i sina gamla hemländer p.g.a. olika anledningar eller som önskar erhålla svenskt medborgarskap. Det kan handla om människor som söker sig till Sverige för att studera, arbeta eller personer som flyr undan olika typer av konflikter i sina hemländer och som är i behov av skydd (Migrationsverket 2013).

Förutom ovanstående uppdrag ansvarar Migrationsverket även för bl.a. att betala ut statlig ersättning till kommuner och landsting för personer som har fått uppehållstillstånd, erbjuda asylsökande boende och sysselsättning under tiden som deras ansökan prövas, samt att stödja asylsökande som fått avslag och ska återvända hem. Migrationsverket har totalt tio olika verksamhetsområden (Migrationsverket 2013). I den här studien har vi valt att titta närmare på Ansökningsenheten som sorteras under asylprövning.

Migrationsverkets organisation

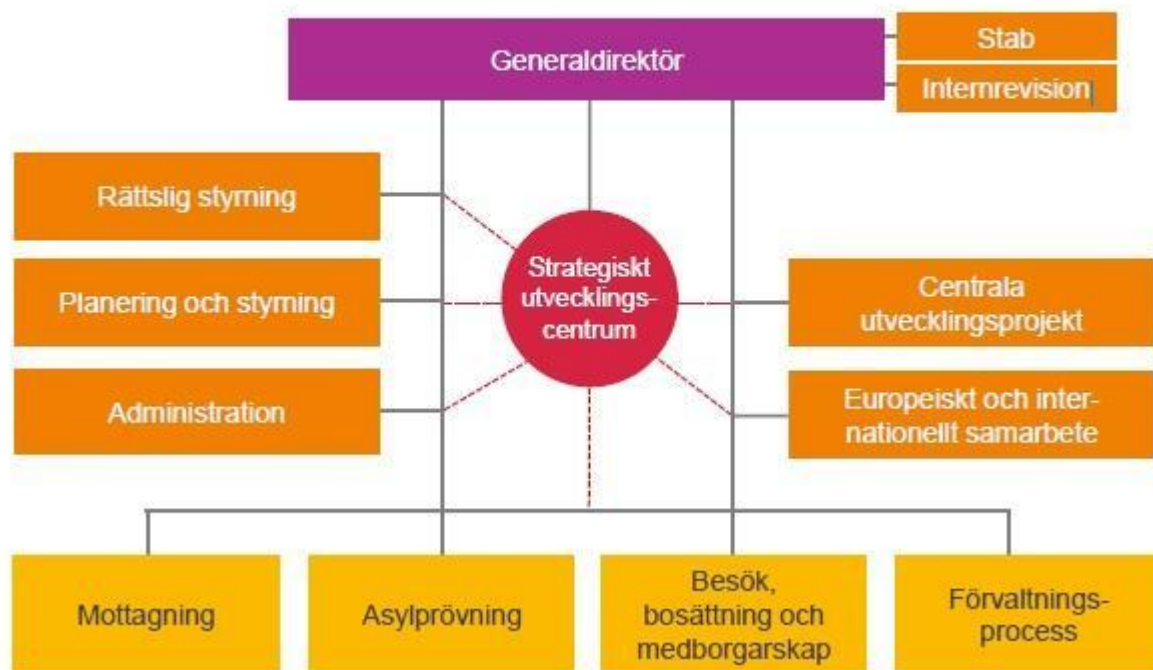


Fig.2. Migrationsverkets organisationsschema (Källa: Migrationsverkets hemsida)

2.2. Ansökningsenheten

När asylsökande kommer in in i landet det är tjänstemän inom Ansökningsenheten som denne träffar för första gången. Ansökningsenheten ligger under verksamhetsområdet Asylprövning. Tjänstemännen på Ansökningsenheten har som uppgift att ta emot asylansökan (vem som kan få asyl står i FN:s flyktingkonvention och i svensk lag, mer konkret Utlänningslagen). Ansökningsenheten prövar också om den som söker asyl är berättigad till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande (LMA), samt beslutar om bostad och biträde för asylsökande. Med andra ord är Ansökningsenhetens främsta uppgift att hjälpa asylansökande med registrering, bosättning och prövar rätten till asyl i enlighet med gällande lagar. De ska se till att asylsökanden så snabbt som möjligt skall komma in i själva asylprocessen (Migrationsverket 2013).

Tjänstemän som arbetar inom Ansökningsenheten har olika yrkeskategorier. Där finner vi handläggare, beslutsfattare, teamledare osv. Dessa tjänstemän har regelverk till sitt förfogande som riksdag och regeringen har beslutat om i form av lagar, föreskrifter och förordningar, direktiv, organisations instruktioner osv. Tjänstemän ska se till att dessa regelverk tillämpas och utförs. Lagen om mottagande av asylansökande (LMA), Utlänningslagen och Socialtjänstlagen är exempel på nationella regelverk som Ansökningsenhetens personal har till sin förfogande vid beslutet om t.ex. vem som är berättigad till att lämna en asylansökan och rätten till dagsersättning för den sökande (Migrationsverket 2013).

Utöver de generella regelverken om verkets befogenheter och skyldigheter, beslutar regeringen också om verkets olika förutsättningar, dels genom regleringsbrev och dels genom förordningar. Regleringsbreven innehåller bl.a. vilka mål verket ska uppnå med sin verksamhet, hur mycket pengar verket har till sitt förfogande och hur pengarna ska fördelas mellan de olika verksamhetsområdena, medan förordningarna innehåller olika generella administrativa bestämmelser för hur verket ska utföra sitt arbete (Regeringskansliet 2012).

Tjänstemän på Ansökningsenheten har också Migrationsverkets egna författningssamlingar (MIGRFS) till sitt förfogande. Exempel på sådana föreskrifter är om särskild dagsättning till vissa nyanlända invandrare som vistas vid mottagningsenheten, föreskrifter om mottagande av asylsökande m.m.(Migrationsverket 2013). Föreskrifter består av omfattande information om hur handläggare och beslutsfattare ska handlägga och fatta beslut avseende den asylsökandens fall.

3. Tidigare forskning och teoretisk referensram

I detta avsnitt kommer vi att redogöra för tidigare forskning och teoretiska referensramar som kommer att användas som utgångspunkt till att förklara den empiri som redovisas i nästa del av uppsatsen.

3.1. Närbyråkrat

Statsvetaren Michael Lipsky (1980) formulerade teorin om närbyråkrater och deras betydelse för politikens utformning och tillämpning. I sitt klassiska verk *”Street level bureaucracy”* undersökte Lipsky hur de offentligt anställda arbetar i direktkontakt med samhällsmedborgare. Hur dessa tjänstemän väljer att lösa de problem som uppstår vid tillämpning av regelverken har också undersökts av Lipsky.

Lipsky (2010, s.3) definierar en närbyråkrat som *en person som arbetar inom den offentliga sektorn och som kommer i direktkontakt med människor i sitt dagliga arbete*. Typiska närbyråkrater är lärare, poliser och andra brottsbekämpande personal, socialarbetare, domare och många andra anställda som verkar inom statliga institutioner och tillhandahåller service inom dem (Lipsky 2010, s.3).

Ett utmärkande drag för Lipskys närbyråkratperspektiv är att närbyråkraterna i utförandet av sitt arbete karakteriseras av en betydande handlingsfrihet. En aspekt som skiljer närbyråkraterna från andra yrkesgrupper. Närbyråkraterna är de som direkt ansvarar för den service av tjänster som denne ger till allmänheten. Således anses handlingsfriheten, vid utformning av beslut, i sin tur skapa stora möjligheter att påverka den enskilde samhällsmedborgarens vardag och levnadsförhållande (Lipsky 2010, s.3f; Schierenbeck 2003, s.18f).

I en bredare bemärkelse innebär det att handläggare och beslutsfattare inom Migrationsverket stämmer väl överens med Lipskys beskrivning av en närbyråkrat som arbetar och tillhandahåller service inom en offentlig myndighet samt kommer i direktkontakt med asylsökande i sitt dagliga arbete.

Närbyråkraterna inom Migrationsverket förväntas ta hänsyn till klienternas behov, önskemål och förutsättningar, inom ramen för sitt regelverk. Samtidigt ska närbyråkraterna ta de

vardagliga och avgörande besluten inom ramen för verksamheten och myndighetsutövningen (Schierenbeck 2003, s.39).

3.2. Närbyråkraternas handlingsutrymme

Konceptet som anses vara den mest centrala kärnan för att förstå närbyråkraternas arbete och de beslut som fattas är begreppet *handlingsutrymme*. Handlingsutrymmet är ett tillvägagångssätt för att närbyråkraterna ska kunna lösa konkreta frågor vid utförandet av olika uppdrag vid mötet med klienter. Vidare används *handlingsutrymme* som ett verktyg för att uppnå verksamhetens övergripande mål som i praktiken oftast är väldigt omfattande och svåra att uppnå (Lipsky 2010, s.13; Denhardt & Crothers 1998, s.35f).

Handlingsutrymme har definierats ytterligare av Denhardt & Crothers (1998, s.37) som “ *the power of free decision or latitude of choice within certain legal bounds*”. Definitionen innebär att den enskilda tjänstemannen i praktiken har förmågan att fatta ansvarsfulla beslut samt skapa ett självständigt utrymme för att välja hur en situation ska bedömas och hanteras inom ramen för deras arbete och regelverk (Denhardt & Crothers 1998, s.37ff). Till exempel så avgör en polis vem som arresteras och vems beteende det går att ha överseende med. Enligt Lipsky (2010, s.13f), behöver byråkraterna ett visst handlingsutrymme i utförandet av sitt arbete eftersom situationer, där människor möts, sällan förefaller vara vandra lika.

Två forskare som håller med Lipsky om att handlingsutrymme är nödvändigt är Wildavsky & Pressman (1984, s.175) som i sin bok *Implementation* skriver: “ *Unless one is willing to assume that policies spring fully armed from the forehead of an omniscient policymaker, descreation is both inevitable and necessary*”.

Lipsky (2010, s.13ff) poängterar vidare att närbyråkraternas handlingsutrymme inte innebär att de inte har regler, policys och direktiv uppifrån att förhålla sig till. Direktiven och föreskrifterna är något som vanligtvis formuleras av tjänstemän som sitter högre upp inom organisationen och som inte är sysselsatta i den vardagliga verksamheten. Lipsky menar att det inte är realistiskt att förse närbyråkraterna med instruktionshandböcker och tala om för dem hur varje situation ska hanteras.

Detta har kritiserats starkt av Schierenbeck i sitt verk “*Bakom välfärdsstatens dörrar*”, där hon menar att Lipsky som andra forskare inte har ifrågasatts tillräckligt om hur

handlingsutrymme ska användas av närbyråkrater. Schierenbeck utgångspunkt är att det finns handlingsutrymme inom all myndighetsutövning som förekommer inom ramen för närbyråkraternas arbete vid mötet med samhällsmedborgare (Schierenbeck 2003, s.18ff, s.39).

Schierenbeck (2003, s.20ff) hävdar vidare att Lipsky och andra teoretiker har valt att bortse från handlingsutrymmets problem utifrån en legitimitetsaspekt, då hon menar att närbyråkraternas handlingsutrymme, som en del av myndighetsutövningen, kan ifrågasättas ur ett förvaltningsdemokratiskt perspektiv. Vidare menar hon att närbyråkraternas myndighetsuppdrag är alltför invecklat för att man skall styra i detalj hur närbyråkraternas olika fall ska hanteras. Därför ges större handlingsutrymme inom ramen för myndighetsutövningen (Schierenbeck 2003, s.19).

Tre ytterligare grundläggande definitioner av konceptet handlingsutrymme har också identifierats. Det är Denhardt & Crothers (1998) i sitt verk *“Street level leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service”*, inspirerade av Lipskys teori som redogör för dessa. Den första definitionen sammanfaller med begreppet *alternativ*. Närbyråkraten har här handlingsfriheten att välja bland alternativen i sådan utsträckning att det inte finns faktorer som tvingar närbyråkraten till att välja ett alternativ över ett annat. Utfallet bestäms inte av ett beslutskriterium utan snarare avgörs det slutliga utfallet av närbyråkraten från fall till fall. Den andra definitionen av handlingsutrymme föreslår en viss begränsning i förhållande till den första. Val av alternativ görs inte efter behag eller med fullständig frihet utan beslutsfattaren är begränsad av externa faktorer. I denna definition av handlingsutrymme involveras konceptet av att välja bland alternativen inom ramen för “vissa juridiska gränser”. Den tredje definitionen av handlingsutrymme innebär ett flertal skilda begränsningar. Det finns en variation av flera faktorer som begränsar handlingsfriheten än bara juridiska begränsningarna (Denhardt & Crothers 1998, s.37ff).

Graden av handlingsutrymme beror vidare på flera olika faktorer, så som den enskildes position, funktion, grad av detaljstyrning och arbetsuppgiftens karaktär. Andra faktorer utgörs av bl.a. föreskrifter, intresse, medborgarnas förväntningar, arbetsledningen m.m. (Sundbeck 2012, s.28; Denhardt & Crothers 1998, s.11).

Vidare menar Denhardt & Crothers (1998, s.38) att handlingsutrymmet grundar sig på två ganska skilda dimensioner. I de fall där närbyråkraterna dels har möjlighet att besluta om mål

och dels möjlighet om att besluta om tillvägagångssätt. Vilket med andra ord innebär att närbyråkraterna kan ha makt att besluta om *vad* som skall göras respektive *hur* skall göras, eller både. I vidare mening innebär detta, å ena sidan, att närbyråkraterna har utrymme att själva formulera de uppsatta målen och den service klienten anses vara berättigad till. Andra gånger kan det vara så att målen redan är bestämda men det är fortfarande upp till dem att avgöra hur han/hon ska gå tillväga för att uppnå det.

Sammanfattningsvis är handlingsutrymme på många sätt ett enormt komplext koncept. Enligt Denhardt & Crothers (1989, s.41) bör handlingsutrymmet ses i grunden som ett neutralt koncept och att dess lämplighet måste bedömas från fall till fall.

Denhardt & Crothers (1989, s.40) gör en bra sammanfattning där de fastslår att:

”... discretion is anything but simple. Discretion is constrained choice among competing alternatives; it may involve decisions about what to do, how to do it, or both; and its appropriateness and reasonableness can be evaluated. As such, discretion is a neutral concept in that it is neither good nor bad in and of itself. Instead, it is the context of its use that established its meaning and reasonableness.”

3.4. Närbyråkraternas arbetsverktyg

Idag styrs den offentliga förvaltningen allt mer av generella mål men mycket mindre av precisa regler, denna form av styrning har kritiserats eftersom det kan existera en klyfta mellan närbyråkraternas vardag och målstyrningens förutsättningar (Schierenbeck 2003, s.31).

Regelverk i form av lagar, förordningar och föreskrifter anses vara ett arbetsverktyg för närbyråkraterna att ha till sitt förfogande vid sitt handlande. En viktig utgångspunkt i Lipskys teori är att närbyråkraterna befinner sig i en länk mellan handlingsutrymmet och regelverk. Handlingsutrymmet, i relation till regelverket, betraktas som en nödvändig del av myndighetsutövning och närbyråkraterna antas skilja sig åt i sin myndighetsutövning med hänseende på tillämpning av regelverket. Det är närbyråkraterna som avgör hur regelverken är tillämpbara och hur handlingsutrymmet skall användas (Lipsky 2010, s.14f).

Med detta menar Schierenbeck (2003, s.32) att närbyråkraterna utvecklar sin egen tolkningspraxis vid sidan av de regelverk som redan finns. En sådan tolkningspraxis kan innebära att närbyråkraten kan välja att inte exakt följa de befintliga regelverken i sin myndighetsutövning, dels kan tolkningspraxisen äga rum inom ramen för det handlingsutrymme som beviljas i samband till regelverket. Detta behöver inte stå i konflikt med de regelverk närbyråkraterna har till sitt förfogande, utan snarare faller detta inom ramen för handlingsutrymmet som medges i anslutning till regelverket. Dock kan handlingsutrymme användas för att avvika från de regelverk närbyråkraterna använder i sitt arbete.

3.5. Närbyråkraternas komplexa arbetssituation

Närbyråkraterna fattar, i det dagliga arbetet, många gånger beslut som oftast är omedelbara, personliga och som tas på plats. Detta bidrar enligt Lipsky (2010, s.8) till en oundviklig kontroversiell arbetssituation för närbyråkraterna. Förutom detta fattar närbyråkraterna många beslut under förhållanden med begränsad tid och information samt att resurserna som närbyråkraterna har till förfogande inte alltid är tillräckliga. Detta leder med andra ord till att närbyråkraterna inte alltid kan samla in all nödvändig information om klienten som beslutet berör. Oftast upplever närbyråkrater att de saknar den kunskap och erfarenhet som krävs i utförandet av arbetet. Dock beror denna knapphet inte bara på personliga brister utan kan även bero på andra faktorer så som tvetydiga och motsägelsefulla mål (Lipsky 2010, s.29f).

Vidare argumenterar Lipsky (2010, s.71) att närbyråkraterna arbetar i situationer som ibland kräver ett empatiskt ställningstagande och människor kan inte förprogrammeras till detta. Detta resulterar i att det uppstår en motsägelsefullhet i rollen som närbyråkrat kring bemötandet av klienter. Å ena sidan sker arbetet mellan människor, alltså närbyråkrater och klienter, vilket kräver mänsklig interaktion och ett arbetssätt som är omhändertagande och ansvarsfullt. Å andra sidan regleras arbetet genom en byråkrati som kräver opartiskhet och likvärdighet, där det är begränsade tillgångar som gör att den omhändertagande och ansvarsfulla delen blir villkorlig.

Enligt Schierenbeck (2003, s.28) finns handlingsutrymme inte bara i relation till regelverken och formella beslut utan också i närbyråkraternas relationer till klienten. Närbyråkraterna har handlingsutrymme i sådan omfattning att de kan välja hur mycket information och hjälp som skall ges till klienten. Klienterna som närbyråkraterna möter i sitt arbete avgör till vilken

utsträckning som närbyråkraterna behöver använda sig av sitt handlingsutrymme. Vissa närbyråkrater möter klienterna och upplever att reglerna stödjer deras arbete medan andra har en känsla av att dessa regler inte räcker till. I situationer likt den senare väljer närbyråkraterna att komplettera med små anpassningar där de anser att klienten avgör om det används en större eller mindre frihet i bedömning av fall. Närbyråkraterna definierar alltså sitt handlingsutrymme till befintliga regelverk och arbetssituation (Cinque 2008, s.57f).

Samtidigt som närbyråkraterna ska följa regelverken ska de också visa lojalitet mot sin organisation samt ta hänsyn till de enskilda klienternas särskilda behov och önskemål. Denna relation, där närbyråkraten befinner sig mellan dessa två olika typer av krav, kallar Schierenbeck (2003) för *dubbel roll*. Relationen karakteriseras av en dubbel karaktär och enligt henne kan dessa kriterier stå i direkt konflikt med varandra (Schierenbeck 2003, s.30ff).

Närbyråkrater som har många års erfarenhet förväntas vara experter inom deras område och därmed kan det sägas att det handlingsutrymme som närbyråkraterna har är oundvikligt (Lipsky 2010, s.15). Närbyråkraterna utvecklar kunskaper i att kunna observera och bedöma enskilda fall i mötet med olika människor, för att kunna praktisera denna kunskap är handlingsutrymme en förutsättning. Enligt Lipsky (2010, s.18f) måste närbyråkrater få utöva sin handlingsfrihet för att kunna bearbeta, hitta genvägar och förenklingar för att hantera arbetssituationer där det inte finns tillräckligt med resurser vid mycket arbete. Att prioritera under hård arbetsbelastning är således inom ramen för närbyråkratens handlingsutrymme. Lika väl som t.ex. en polisman inte ingriper mot alla överträdelser som han/hon observerar under en arbetsdag så kan inte heller en asylhandläggare, som har ett hundratal ärenden, lägga ner exakt lika mycket tid och resurser på alla ärenden (Lipsky 2010, s.15). Även om detta innebär att närbyråkrater ibland väljer att avvika från verksamhetspolicyn, har detta inget göra med att de inte erkänner ledningens legitima rätt att utfärda direktiv, utan snarare anser de att policyns mål som illegitima.

Förklaringen till detta är enligt Lipsky (2010, s.19) att ledningen och närbyråkrater oftast har olika intresse. Ledningen är resultatorienterad och vill nå alla uppsatta mål som organisationen har medan närbyråkraternas främsta mål är att slutföra arbetet. Under vissa omständigheter krävs det att förhålla sig till de mest centrala målen som organisationen har, det blir svårt att prioritera alla mål lika mycket. Detta i sin tur leder till att den enskilda närbyråkraten kommer att arbeta självständigt och på så vis skapar sina egna mål i arbetet.

3.6. Närbyråkraterna och rutiner

Vi har tidigare beskrivit närbyråkraternas arbetssituation, där de står i direktkontakt med klienten och att de karakteriseras av relativt stort handlingsutrymme i mötet med klienten. Lipsky (2010) beskriver närbyråkraternas arbetssituation som komplex med otillräckliga resurser, hög arbetsbelastning samt stor osäkerhet vid tolkning av verksamhetens mål. Den arbetssituation de befinner sig i är komplex och påfrestande eftersom det krävs att de tillfredsställer klientens behov och önskemål samtidigt som det inte finns tillräckligt med resurser att hushålla med. För att kunna hantera en sådan situation bygger närbyråkraterna upp rutiner, som hjälper dem att göra ett så bra jobb som möjligt. Dock påverkar rutinerna närbyråkraternas flexibilitet eftersom de tenderar att bli alltför bundna till dessa rutiner de själva har skapat. Som konsekvens av detta begränsas närbyråkraternas initiativförmåga att komma fram till lösningsförslag när en komplex situation uppstår (Lipsky 2010, s.81ff).

3.7. Studiens analysmodell

Vår uppsats tar sin utgångspunkt i två frågeställningar som ska besvaras. Frågeställningarna är utformade på så sätt att vi efterfrågar hur handläggarna upplever sin handlingsfrihet under två olika omständigheter som berör handlingsutrymme:

Omständighet I: *vid stor arbetsbelastning*

Omständighet II: *i förhållande till den åtgärdsplan som vidtagits för att minska arbetsbelastning*

För att analysera handläggarnas handlingsutrymme vid dessa två olika omständigheter tar vi hjälp av ramverk från tidigare forskning och teorier, som presenterats ovan. Nedan presenteras vår sammanfattade analysmodell som vi har konstruerat utifrån teorierna i ovanstående avsnitt.

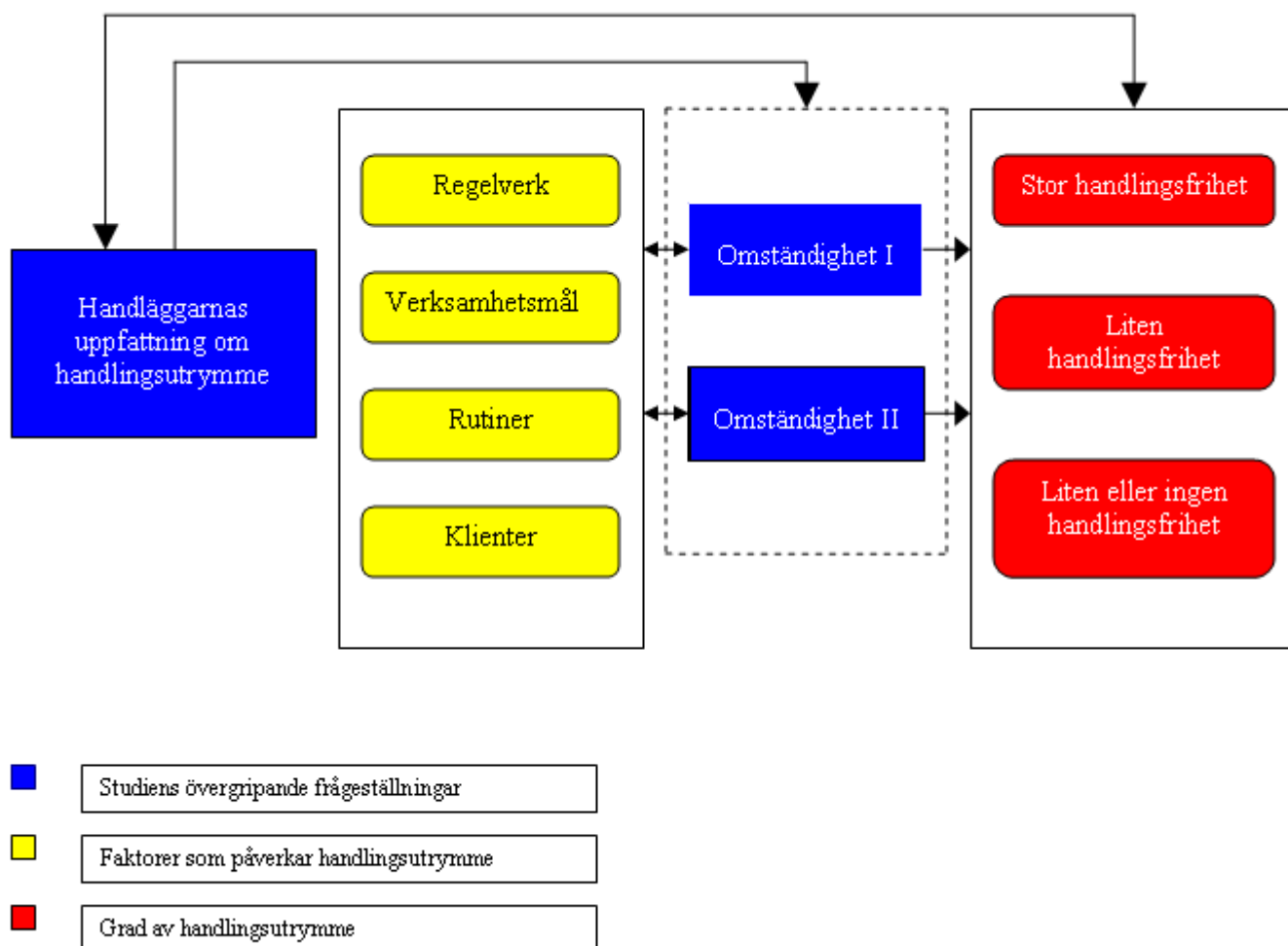


Fig. 3: Studiens analysmodell

Den första blåa boxen till vänster representerar studiens övergripande syfte, om hur handläggarna tolkar sitt handlingsutrymme, och står i direkt relation till omständighet I och II, som är de två blåa boxarna till höger om figur 3.. För att analysera handläggarnas handlingsutrymme vid dessa två omständigheter tar vi hjälp av de gula boxarna i mitten som representerar faktorer som kan tänkas påverka handlingsutrymme. Faktorerna, (regelverk, verksamhetsmål, klient och rutin) är hämtade från tidigare forskning och teorier, som presenteras ovan. Dessa faktorer har också använts som utgångspunkt vid utformningen av intervjufrågor och analyseringen av respondenternas svar. Även studiens resultat och analys avsnittet kommer att struktureras utifrån dessa faktorer. De tre röda boxarna representerar olika grader av handlingsfrihet som handläggarna har i respektive omständighet (se kapitel 5), även dessa är skapade utifrån uppsatsens teoretiska ramverk.

4. Metod och forskningsdesign

I detta kapitel redogörs studiens strategi, design och datainsamlingsmetod. Här redogör vi också för etiska principerna, urval och studiens validitet och reliabilitet.

4.1. Studiens strategi och design

Uppsatsen syftar till att undersöka hur handläggarna på Migrationsverkets Ansökningsenhet uppfattar sitt handlingsutrymme. Våra undersökningsfrågor tar avstamp i verkligheten, där vi lägger stor vikt över hur Ansökningsenhets handläggare uppfattar och tolkar sin sociala verklighet där de befinner sig.

Ansökningsenheten är en av de många enheter som innefattas av Migrationsverkets mottagningssystem. Med tanke på den avgränsning vi har gjort utgår undersökningens grundläggande struktur från en *fallstudie*. Vår studie rymmer ett detaljerat och ingående stadium, där vi är intresserade av att belysa ett unikt drag, om hur en grupp handläggare uppfattning sitt handlingsutrymme, för ett specifikt område eller fall (Bryman 2011, s.73ff).

Vår *kvalitativa fallstudie* innebär en intensiv redogörelse av fenomenet handlingsutrymme, där vi upptäcker, tolkar och skapar insikt för handläggarnas egen uppfattning kring deras handlingsutrymme (Bryman 2011, s.74). Vidare bygger vår studie på en deduktiv infallsvinkel där till grund av studiens analys ligger redan existerade teorier som till slut kopplas samman med de slutliga resultaten (Bryman 2011, s. 27). Vid användning av fallstudie av kvalitativ form hoppas vi bidra till ny information, där vi försöker beskriva och förklara vilka olika uppfattningar om handlingsutrymme finns bland handläggare på Ansökningsenheten, och på så sätt öka också insikten för det valda ämnet. Dock eftersom vi bara undersöker ett fall har vi inte några större generaliserande ambitioner (Bryman 2011, s.79, s. 368ff).

4.2. Datainsamling

4.2.1. Intervjuer

I vår studie har vi använt oss av ett semi-strukturerat intervjuupplägg. Enligt Bryman (2011, s.415) handlar en semi-strukturerat intervju om en situation där intervjuaren har en uppsättning tematiserade frågor som oftast kallas en intervjuguide. Detta tillvägagångssätt valde vi därför att vi ansåg att våra frågeställningar kring upplevelser av handlingsutrymme besvaras bäst med hjälp av intervjuer. Anledningen till att vi valde ett semi-strukturerat istället för ett strukturerat intervjuupplägg var för att vi var intresserade av att få ta del av öppna resonemang och reflektioner, vilket vi inte tror att vi skulle ha fått i lika hög grad genom strukturerade intervjuer.

Handläggarna som har intervjuats har, förutom att besvara frågor på det övergripande temat, även fått utrymme för reflektioner kring andra delar som de tyckt har varit av vikt att belysa. Alla frågorna ställdes inte i exakt den ordning som i intervjuguiden, följdfrågor som inte ingick ställdes i lägen då vi ansåg att det anknöt till något intervjupersonen sagt (Bryman 2011, s.415). Intervjuguiden som vi utarbetat innehåller centrala teman och frågor som tillsammans syftar till att täcka de viktigaste områdena för studien (Dalen 2008, s.31). Vår intervjuguide inleds med bakgrundsfrågor om de intervjuade, därefter följer de tre olika teman som innehåller frågor kring hur handläggarna ser på sin arbetssituation, regelverk och handlingsutrymme (se bilaga).

4.2.2. Urval

Under tiden vi genomförde vår studie var Migrationsverket inne i en period där det hände väldigt mycket runt omkring myndigheten. Ökningen av antalet asylsökande har givetvis påverkat men det pågår även ett utvecklingsarbete för att skapa en mer modern och mer effektiv myndighet för att möta dagens och morgondagens utmaningar. Detta är faktorer som gjort att vi haft begränsat tillträde till myndigheten och därmed tillgång till ett begränsat antal handläggare/beslutsfattare. Dock hindrade inte detta oss att intervjua personer som var relevanta för våra forskningsfrågor (Bryman 2011, s.434). Vårt angreppssätt vad det gäller urvalet liknar mest snöbolls- eller kedjeurval. Urvalet har gått till så att vi först kom i kontakt med en enhetschef på en annan enhet (Mottagningsenheten) än den vi var intresserade av.

Ett möte bokades med enhetschefen där vi berättade lite med ingående om intervjuerna som vi avser att genomföra på Migrationsverket. Därefter lotsades vi vidare till enhetschefen för den aktuella enheten (Ansökningsenheten). En kort tid därefter valde två handläggare att ställa upp på intervjuer och ytterligare någon vecka senare genomförde vi intervjuer med ytterligare tre handläggare som var villiga att låta sig intervjuas. Informanterna bestod av totalt fem handläggare och en enhetschef. De intervjuade handläggarna arbetar med olika grupper av asylsökande. Två stycken hanterade ärenden gällande ensamkommande flyktingbarn och de övriga tre hanterade familjer och andra konstellationer av asylsökande. Det kan vara svårt att avgöra antalet personer som bör intervjuas i en studie. Vår utgångspunkt har varit att antalet informanter inte kan vara för många då både genomförandet av intervjuerna och bearbetningen av dem är en tidskrävande process (Dalen 2008, s.54).

4.3. Studiens etiska principer

Innan intervjuerna påbörjades informerades respondenterna om studiens syfte med intervjun och undersökningens olika moment. Respondenterna fick också information om våra forskningsetiska principer som är: att det är frivilligt att delta och att de kan när som helst avbryta och avsluta sitt deltagande. Respondenternas uppgifter kommer att behandlas med största möjliga konfidentialitet och de uppgifter som samlats in kommer att användas endast för forskningsändamål. Citat som förekommer i analys av intervjupersoner skall inte kunna identifieras med respondenterna eftersom intervjupersonerna kommer att kodas som R1, R2, R3, R4 och R5.

4.4. Validitet och Reliabilitet

Validitet och reliabilitet är två metodbegrepp som ställer viktiga frågor om studiens precision och tillförlitlighet (Ekengren & Hinnfors 2006, s.79).

Validitet innebär att studiens operationella indikatorer bör stämma överens med de teoretiska begreppen som vi använder i studien (Ekengren & Hinnfors 2006, s.79; Bryman 2011, s.352). Validitet handlar också om i vilken utsträckning kan vårt resultat generaliseras till andra sociala miljöer eller situationer (Bryman 2011, s.352). Studiens validitet är begränsad med tanke på att vi använder oss av en fallstudie och begränsat urval. Dock anser vi att vi lever

upp till en god validitet. Då vi i möjligaste mån har försökt uppfylla studiens syfte och besvara frågeställningarna inom ramen för vår teoretiska referensram.

Reliabilitet handlar om tillförlitlighet, om att det slutliga resultatet som vi får från undersökning blir detsamma om undersökningen skulle genomföras på nytt (Bryman 2011, s. 49). Eftersom vi skriver uppsatsen i par handlar reliabilitet om att komma överens om hur vi tillsammans ska tolka det vi läser från tidigare forskning samt respondenternas svar. Att jobba i par anser vi vara en fördel med tanke på att osäkerheten gällande tolkning av texter minskar eftersom efter att ha läst en specifik text diskuterade vi sinsemellan (Bryman 2011, s.158). Reliabilitet handlar också om i vilken utsträckning en undersökning kan upprepas. I kvalitativt inriktad forskning är det svårt att uppfylla detta kriterium då det är omöjligt att "frysa social miljö och de sociala betingelserna" (Bryman 2011, s.352). Dock har vi försökt med mycket noggrannhet transkribera och bearbeta respondenternas svar så att vi får ett så bra resultat som möjligt.

5. Resultat och analys

Här redogör vi för faktorerna regelverk, verksamhetsmål, klient och rutiner var för sig i förhållande till respondenternas uppfattning om handlingsutrymme i respektive omständighet. Intervjuerna med respondenterna ägde rum den 23:e April, den 2:a Maj 2013 och den 15:e Maj 2013. Därefter följer ett avsnitt där vi redogör för respektive omständighet för hur dessa faktorer påverkar handläggarnas handlingsfrihet. Vilket leder till att respondenternas tolkning om handlingsutrymme i respektive omständighet sorteras under någon av de tre graderna av handlingsfrihet, stor, liten och liten eller ingen handlingsfrihet, som illustreras i de röda boxarna i vår analysmodell (se fig.3.). På så sätt besvarar vi våra frågeställningar genom att koppla samman respondenternas uppfattning om faktorerna och dess påverkan med graden av handlingsfrihet handläggarna upplever sig ha.

Handläggarna anses ha stor handlingsfrihet när dem kan välja bland alternativen i sådan utsträckning att det inte finns faktorer som tvingar dem till att välja ett alternativ över ett annat. Liten handlingsfrihet innebär att det finns formella regelverk som tvingar handläggaren till att välja ett alternativ över ett annat. Vid liten eller ingen handlingsfrihet finns det fler faktorer än bara juridiska begränsningar som tvingar handläggaren till att välja ett alternativ över ett annat (Denhardt & Crothers 1998, s.37f).

5.1. Handlingsutrymme

5.1.1 Regelverk

Handlingsutrymme i relation till regelverk är enligt Lipsky (2010) en nödvändig del i myndighetsutövningen. De regelverk handläggarna vid Ansökningsenheten har till sitt förfogande är lagen om mottagande av asylsökande (LMA), Socialtjänstlagen (SOL), Utlänningslagen och Förvaltningslagen samt Migrationsverkets egna föreskrifter. I citatet nedan beskriver en handläggare hur dem hanterar situationer där regelverken inte räcker till.

“Gruppen diskuterar frågor som:, hur vi ska hantera liknade situationer i framtiden, varför man ska göra på detta viset samt alternativa lösningar. Efter detta kommer kollektivet fram till ett beslut och sedan kör alla på samma sätt annars faller hela systemet.” (R1)

Handläggarna informerar oss om att det finns en intern rättschef på Ansökningsenheten som kommer med rättsliga instruktioner och talar om hur lagarna skall tillämpas.

“Vi har rättsligt ställtagande som vi utgår ifrån som kommer från rättschefen som styr handlägningsärenden, bl.a. hur vi ska registrera ärenden.”(R5)

Vidare finns det inte utrymme för självständig tolkning av lagen då handläggarna i första hand ska använda sig av rättspraxis. I situationer där det inte finns praxis som kan vägleda handläggaren diskuteras istället ärendet i en grupp där rättschef och teamledare är närvarande. Rent praktiskt finns det utrymme för handläggarna att komma med förslag på hur sådana situationer ska hanteras, dock är detta något som skall diskuteras i grupp och det är inte något som den enskilda handläggaren kan ta ställning till på egen hand.

Under intervjun med R1 framkom det att handläggarna är väldigt styrda i sitt arbete. Det finns inte mycket utrymme till variation i sättet handläggarna arbetar på vid t.ex. hög arbetsbelastning då det finns många mallar och instruktioner i dataform kring arbetsbeskrivningen. Det betyder att det inte finns utrymme för den enskilda handläggaren att utveckla sin egen tolkningspraxis av regelverken.

I och med åtgärdsplanens införande har vissa asylärenden prioriterats ned för att minska arbetsbelastning. Dock skall handläggarna fortfarande förhålla sig till de regelverk de har till sitt förfogande. De skall också ta hänsyn till verksamhetens mallar och rättsliga instruktioner. Detta visar att Lipskys tes, om att närbyråkraterna har en relativ stor förmåga att röra sig fritt inom ramen för regelverken, inte stämmer överens med handläggarnas arbetssätt. Förklaring till detta är den funktion som teamledaren och rättschefen har i verksamheten. Teamledaren är den person som handläggarna ska vända sig till för vidare vägledning i situationer där det uppstår oklarheter kring arbetet medan rättschefen är den som har tolkningsföreträde av lagen. Teamledaren har en viktig roll i implementeringen av åtgärdsplanen, han/hon ska bl.a. styra upp handläggarnas arbete genom att exempelvis fördela upp deras arbete från vecka till vecka och komma med synpunkter om vad som bör prioriteras i sådan utsträckning att det praktiska flödet av asylärendet inte fastnar i något av asylprocessens moment.

“Man får gå till personen som är teamleader och fråga hur man ska prioritera då och ibland väljer de också att prioritera åt oss utan att vi märker” (R2)

5.1.2. Verksamhetsmål

Handlingsutrymme i relation till verksamhetens uppsatta mål kan innebära att närbyråkraterna har utrymme att själva formulera de uppsatta målen och den service klienten anses vara berättigad till. I situationer där närbyråkraten inte har utrymme att formulera målen kan handlingsutrymme istället innebära att han/hon själv kan avgöra det lämpligaste sättet för att uppnå målen. Vidare menar Denhardt & Crothers (1998) att för mycket styrning, i syfte att nå målen, kan ha en begränsad effekt på närbyråkraternas handlingsutrymme (Denhardt & Crothers 1998, s.38)

Ett av Ansökningsenhetens mål är att handläggarna ska vara klara med ett ärende inom tre dagar. De ska under dessa dagar hinna med att registrera ansökan om asyl, legalisering, ta foto och fingeravtryck och ha ett samtal med den asylsökande samt hitta rätt tolk. Vid högre inströmning av asylärenden upplevs detta mål av de intervjuade som orealistiskt att uppnå.

Vidare menar handläggarna att detta ur ett arbetsmiljöperspektiv kan ge upphov till stress då arbetsbördan blir större om någon i personalstyrkan skulle sjukskriva sig.

”När det är så mycket att göra och lite personal, då får man göra bara det mest akuta.”
(R4)

Bland de intervjuade handläggarna finns det en viss kritisk hållning gentemot några av verksamhetens mål. Det framkommer i vår studie, precis som Lipsky och Schierenbeck beskriver, att det finns en klyfta mellan handläggarnas vardag och de uppsatta målen (Schierenbeck 2003, s.31; Lipsky 2010, s.19). Handläggarna framhåller att det inte är möjligt att genomföra samtal med antalet asylsökande som ledningen kräver och framförallt inte inom tidsramen som varje samtal ska rymmas inom. Kritiken mot tidsramen går ut på att handläggarna anser att det inte går att ha en förutbestämd tidsram kring samtalen då det kan uppstå oförutsedda händelser som gör att samtalet tar mycket längre tid än planerat.

“Barn gråter, någon behöver gå på toaletten, tolken svarar inte, datorn hänger sig och helt plötsligt är hela planeringen förstörd så det tar en halvtimme längre än vad man har tänkt.”
(R1)

Närbyråkraterna fattar många beslut under förhållandevis begränsad tid och information samt att resurserna som de har till sitt förfogande inte alltid är tillräckliga. Detta leder till att närbyråkraterna inte alltid kan samla in all nödvändig information om klienten som beslutet berör (Lipsky 2010, s.29f). Tidsbegränsningen som Lipsky beskriver för närbyråkraterna är något som handläggarna på Ansökningsenheten känner igen.

“Verksamhetsmål gör att jag måste göra det som prioriteras, även om man känner att man ibland behöver 10 min extra i ett samtal med en asylsökande måste man hålla den tidsram som är avsatt för samtalet. Sådana situationer uppstår absolut.” (R2)

Graden av målstyrning som förekommer inom Ansökningsenheten innebär att handläggarna har vare sig utrymme att formulera målen eller kan avgöra hur de ska gå till väga för att uppnå de.

5.1.3. Klient

Klienter som närbyråkraterna möter i sitt arbete avgör till vilken utsträckning som närbyråkraterna behöver använda sig av sitt handlingsutrymme (Cinque 2008, s.57f).

Handläggarna på Ansökningsenheten har ett protokoll att förhålla sig till vid samtal med asylsökande. Handläggarna anser inte att det går att följa protokollen i alla lägen och därför väljer de ibland att anpassa dessa efter klientens behov. Således är det klienterna, som handläggarna möter i sitt arbete, som avgör i vilken utsträckning handläggarna behöver använda sin handlingsfrihet.

“Det är svårt att planera i detalj när man jobbar med människor, alla har sina saker och problem. De kan vara hungriga, trötta och i dåligt skick, då pratar vi hela mötet bara om deras hälsoproblem. I detta läge kan man inte bara säga till dem ursäkta jag förstår att du är uppgiven men jag har en mall här att följa. Man försöker återkomma till mallen men det går inte alltid att styra till det.” (R1)

Handläggarna har ett utrymme där de själva kan strukturera i vilken ordning samtalen med asylsökande ska hållas. Detta utrymme använder handläggarna till att sorterar sina inbokade samtal på så sätt att hänsyn tas till barnfamiljer, ensamkommande barn, äldre och personer

med hälsoproblem. Handläggarna ser positivt på utrymmet men är negativt inställda till tidsramen för samtalen.

5.1.4. Rutiner

Lipsky (2010) beskriver närbyråkraternas arbetssituation som komplex med otillräckliga resurser, hög arbetsbelastning samt stor osäkerhet vid tolkning av verksamhetens mål. För att kunna hantera en sådan situation bygger närbyråkraterna upp rutiner, som hjälper dem att göra ett så bra jobb som möjligt (Lipsky 2010, s.81ff).

Även om ledningen på Ansökningsenheten strävar efter att handläggarna ska skilja sig åt så lite som möjligt i sin myndighetsutövning förväntas handläggarna ha ett praktiskt flöde i sitt dagliga arbete. Respondenterna menar att detta öppnar upp för ett utrymme att utveckla egna rutiner. Vidare framhåller respondenterna också vikten av att utforma egna rutiner för att hinna med allt som ska göras.

“Vi handläggare utformar ofta våra egna rutiner just för att hitta yrkesvanor som man är bekväm med men det är viktigt att allt bygger på reglerna, lagarna, förordningar, policy och allt som Migrationsverket har bestämt.” (R1)

Enligt Lipsky (2010, s.81ff) kan närbyråkraternas rutiner påverka deras flexibilitet eftersom de tenderar att bli alltför bundna till dessa. Som konsekvens begränsas närbyråkraternas initiativförmåga att komma fram till lösningsförslag vid komplicerade situationer på arbetsplatsen. En förutsättning för utformningen av rutiner är att det ska löna sig i längden då alla strävar efter samma mål, vilket är att få ett bra flöde på det praktiska arbetet. Detta innebär således att handläggarna är relativt bundna till sina rutiner eftersom om en enskild handläggare helt plötsligt gör stora förändringar i sina rutiner påverkar detta övriga handläggare.

” (...) att göra det lättare för flödet där man får allting att rulla på och inte fastna någonstans på vägen är viktigt, om jag som enskild handläggare jobbar långsamt leder detta till att andra handläggare som exempelvis prövnings handläggare får det svårare när de bokar in ett utredningssamtal med den asylsökande.” (R3)

5.2. Faktorernas påverkan i respektive omständighet

5.2.1. Hög arbetsbelastning

Den höga arbetsbelastningen inom Ansökningsenheten har inte bidragit till att handläggarna kunnat skapa sig ett handlingsutrymme.

Regelverk i form av lagar, föreskrifter och instruktioner har en stark påverkan på handläggarnas handlingsutrymme. Regelverken är konstruerade på så sätt att den enskilda handläggaren inte ska fatta beslut på egen hand, det slutliga utfallet avgörs inte av handläggaren från fall till fall utan av ett beslutskriterium. Arbetsledningen bestående av en teamleader och en rättschef har funktionen att stödja handläggarna i deras arbete om det skulle uppstå oklarheter kring tolkning av lag eller i vilken ordning ärenden ska hantera.

Faktorn *arbetsledningen* har både en kontrollerande och styrande roll vilket gör att faktorn har en oerhört begränsad effekt på handläggarnas handlingsutrymme. Ytterligare en faktor som begränsar handlingsutrymme är *graden av målstyrning*. Den grad av målstyrning som förekommer inom enheten innebär att handläggarna vare sig har utrymme att utforma eller avgöra hur dem ska gå till väga för att uppnå målen. Denna grad av målstyrning innebär att handläggarna blir låsta i sin myndighetsutövning utan vidare handlingsutrymme i det områden målen avser. Faktorerna *klient* och *rutin* skapar ett handlingsutrymme för handläggarna då det nödvändiga praktiska flödet i arbetet kräver att handläggarna utvecklar rutiner som de är bekväma med. Vidare är det svårt att detaljplanera mötet med asylsökande vilket resulterar i att handläggarna måste handla efter eget tycke i vissa situationer. Avslutningsvis kan det sägas att handläggarna på Ansökningsenheten har *en liten eller ingen handlingsfrihet* i de mesta de uträttar och en omständighet som ökad arbetsbelastning har inte förändrat detta.

5.2.2. Åtgärdsplanen

Åtgärdsplanen infördes i syfte till att effektivisera handläggarnas arbetssätt vid hantering av den stora mängden asylärenden genom att exempelvis prioritera vissa ärenden, men också genom att lägga ner vissa moment vid ärendehantering. I och med införandet av åtgärdsplanen finns det inget utrymme för handläggarna att agera fritt i inom ramen för befintligt *regelverk* och Lipskys tes om att det är närbyråkraterna som avgör hur vidare regelverken är tillämpbara och hur vidare handlingsutrymmet skall användas i relation till regelverken, stämmer inte överens med fallet.

Handläggaren har ett visst utrymme att sortera ordningen på samtalen med asylsökande. Dock så hänger dessa prioriteringar samman med kollegornas prioriteringar då det hela är en del av en sammanhängande asylprocess. Således kan det ifrågasättas om detta överhuvudtaget kan räknas som en situation där handläggaren utövar handlingsfrihet. Faktorerna *mål*, *klient* och *rutiner* har samma påverkan som vid hög arbetsbelastning. Verksamhetens *mål* begränsar handläggarnas handlingsutrymme medan faktorerna *klient* och *rutin* ger handläggaren utrymme. Handläggarna på Ansökningsenheten har liten eller ingen handlingsfrihet i förhållande till åtgärdsplanen.

6. Slutsats och avslutande diskussion

Efter genomförandet av intervjuer har vi kommit fram till att handläggarna på Migrationsverkets Ansökningsenhet, när arbetsbördan var som störst och när åtgärdsplanen vidtagits, tolkar sin handlingsfrihet som liten eller ingen. Med liten eller ingen handlingsfrihet menar vi att handläggarna är begränsade av fler faktorer än bara juridiska. Vi finner ingen stor skillnad i handläggarnas tolkning av handlingsutrymme i respektive omständighet. Detta beror på att dessa två omständigheter har en nära koppling sinsemellan. Den höga arbetsbelastningen orsakades av ökningen av asylsökande som skedde i slutet av 2012 och åtgärdsplanen utarbetades för att minska ärendebelastningen som uppstått.

Vid större arbetsbörda finner vi att handläggarna inte fick friheten att handla efter egna behag för att klara av sina arbetsuppgifter. Faktorerna som begränsar handläggarnas handlingsfrihet är framförallt formella regelverk. *Regelverk* har en stark påverkan på handläggarnas handlingsutrymme, där ingen frihet ges. De ska förhålla sig till lagen om mottagande av asylsökande (LMA) när det gäller t.ex. dagsersättning samt Utlänningslagen som anger rätten till att söka asyl. Vi finner också att Migrationsverkets föreskrifter, mallar och rättsliga instruktioner begränsar handläggarnas handlingsutrymme i stort sätt.

Ytterligare faktorer som upptäcktes efter att vi gjorde intervjuerna och som anses begränsa handläggarnas handlingsutrymme i respektive omständighet är *arbetsledning* och *graden av målstyrning*. Det finns sålunda fler faktorer än bara juridiska begränsningar. Verksamhetens arbetsledning, bestående av rättschef och teamledare, ansvarar för att styra och fördela arbetets uppgifter vecka för vecka. Vidare har handläggarna inget utrymme för egen tolkning av regelverket då rättschefen är den person som har detta ansvaret.

När åtgärdsplanen presenterades inser vi att det fortfarande är upp till arbetsledningen att hitta lösningar då handläggarna fick fasta direktiv om hur den stora ärendemängden ska hanteras. Dessutom finner vi att verksamheten styr handläggarna mot mål och att handläggarna har en ganska kritiskt ställning till verksamhetsmål. Samtidigt som antalet asylsökande ökades växte också trycket bland handläggarna att klara många arbetsuppgifter under en begränsad tid. Detta för att få det praktiska flödet att fungera så att asylsökande kommer in i vidare

ärendehantering så snart så möjligt. Med andra ord målet kan stå i konflikt med tidsramen handläggarna ska förhålla sig till vid ärendehantering och mötet med asylsökande.

Faktorer som klient och rutiner anses ge handläggarna möjligheten att utöva en viss handlingsfrihet. Sådan möjlighet kan skapas under samtalen asylsökande samt vid strukturering och prioritering av samtalen för dagen. Handläggarna har vidare ett protokoll att förhålla sig till i samtalen med asylsökande dock är det många gånger svårt att förhålla sig till protokollet eftersom den asylsökandes psykiska och fysiska tillstånd ibland leder in samtalet på ett annat spår.

Detta i sin tur leder till att handläggarna kan variera och anpassa sig efter klientens behov och önskemål. Således är det klienterna, som handläggarna möter i sitt arbete, som avgör i vilken utsträckning handläggarna behöver använda sin handlingsfrihet.

Våra resultat kring faktorernas påverkan på handlingsutrymme kan användas som utgångspunkt eller hjälpmedel för att identifiera närbyråkraternas grad av handlingsfrihet.

6.1 Nya analysmodellen

Två ytterligare faktorer har uppstått, "*arbetsledning*" och "*grad av målstyrning*", som har presenterats under kapitlet "*Tidigare forskning och teoretiska referensramen*". Dock har dessa faktorer lyst med sin frånvaro i vår analysmodell då vi till en början antog att det rörde sig om en marginell inverkan. Efter att vi har genomfört intervjuerna, skrivit klart studiens resultat och analys samt slutsats visade det sig att dessa faktorer har en begränsande påverkan på handläggarnas handlingsutrymme. Faktorerna *regelverk* och *verksamhetsmål* visar sig också ha en begränsande effekt på handläggarnas handlingsfrihet i respektive omständighet. Således kompletteras vår tidigare analysmodell (se fig. 3) med de två ytterligare faktorerna. Faktorerna *regelverk* och *verksamhetsmål* som vi från början presenterade som faktorer som anses påverka handläggarnas handlingsutrymme flyttas och ändrar färg. Regelverk och verksamhetsmål står i direkt relation till de två ovanstående nämnda faktorer. För att illustrerar deras avgörande påverkan på handlingsutrymmet presenteras dessa fyra faktorer överst i analysmodellen i de gröna boxarna.

Klient och *rutin* står kvar och behåller sin gula färg då det visade sig att de är faktorer som faktiskt ger en liten handlingsfrihet. Den nya modellen visar vilken relation faktorerna har till varandra och vilken koppling dessa har till respektive omständighet och grad av handlingsutrymme. I modellen framgår det också vilka faktorer som faktiskt begränsar respektive ger handläggarna handlingsfrihet i de två omständigheterna, d.v.s. vid *hög arbetsbelastning* och när *åtgärdsplanen vidtagits*. Nedan presenterar vi grafiskt vår kompletterade analysmodell.

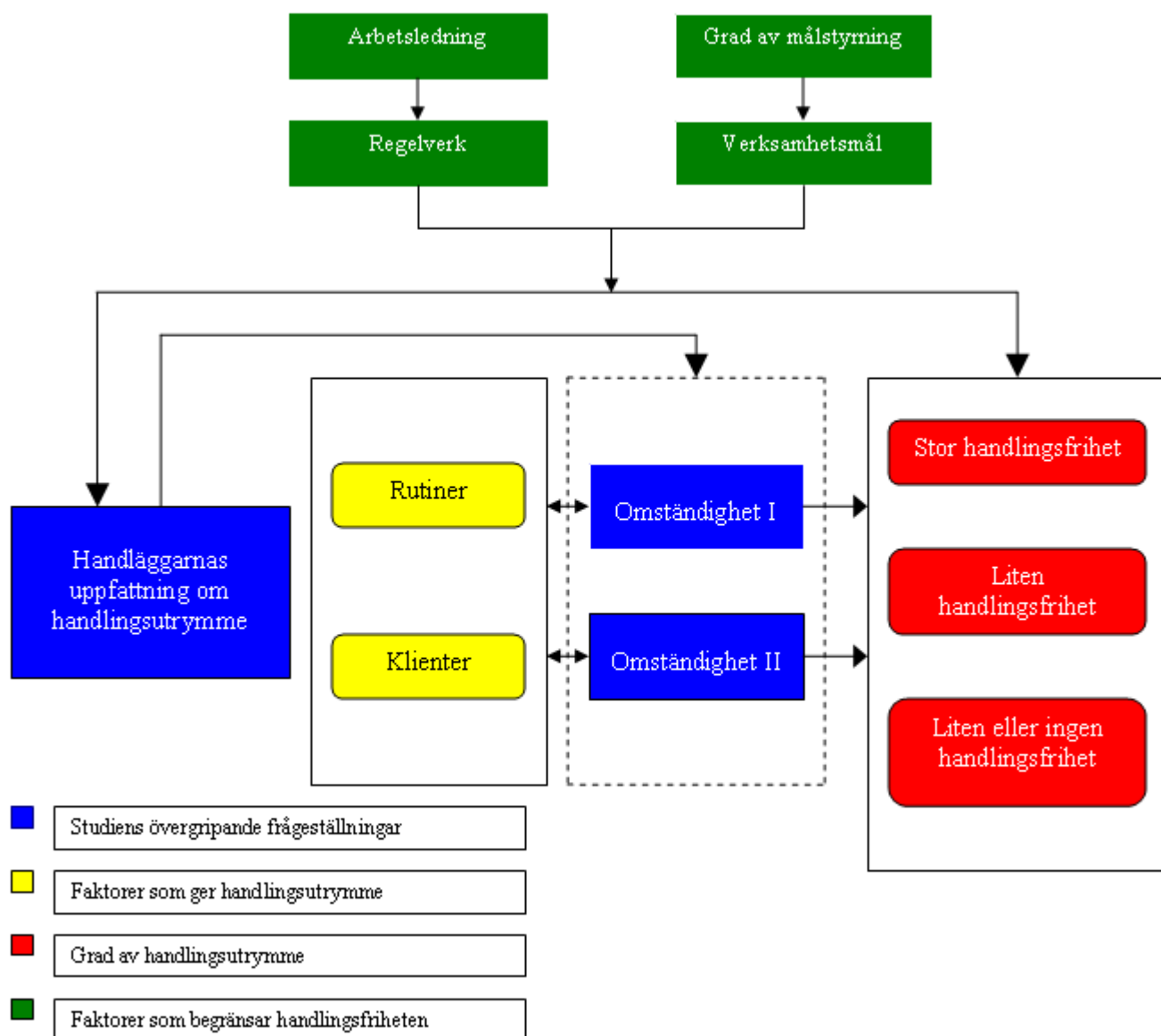


Fig.4. Den nya analysmodellen

6.2 Avslutande reflektioner

Lipskys tes om att närbyråkrater behöver ett visst handlingsutrymme för att kunna arbeta flexibelt kan relateras till handläggarna i studien. Handläggarna som vi har pratat med vittnar om att samtalen med asylsökande inte kan planeras i förväg då människorna som de möter oftast är i dåligt skick, vilket förändrar villkoren för samtalet i sin helhet. Således kan mötet med asylsökande inte begränsas av alltför snäva ramar. Exempel på en sådan ram är den tidsram som handläggarna har att förhålla sig till i samtalen med asylsökande. Med fler ärenden att hantera och kortare samtalstid kan resultatet bli att handläggaren inte hinner samla in all nödvändig information om den asylsökande. Detta menar vi kan riskera rättsäkerheten då snabb handläggning och rättssäkerhet inte alltid är förenliga.

6.3 Vidare forskning

En intressant forskningsansats skulle vara att undersöka hur tjänstemännens handlingsutrymme i olika delar av asylprocessen bör se ut för att inte äventyra rättssäkerheten för asylsökande.

Referenser

Bryman, Alan. (2011).

Samhällsvetenskapliga metoder. Johanneshov: TPB

Cinque, Serena. (2008). *I vargens spår:*

Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg. Diss. Göteborgs Universitet.

Tillgängligt: <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/17265> [2013-04-15]

Dalen, Monica. (2008).

Intervju som metod. Enskede: TPB

Denhardt, Janet Vinzant & Crothers, Lane. (1998).

Street-level leadership: discretion and legitimacy in front-line public service.

Washington, D.C.: Georgetown University Press

Lipsky, Michael. (2010).

Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. 30th anniversary expanded ed. New York: Russell Sage Foundation

Migrationsverket. (2011). *Asylsökande 2011 + Asylumseekers 2011*.

Tillgängligt: http://www.migrationsverket.se/download/18.95fff51133976f7ba_f80002878_0/Asyls%C3%B6kande+2011+-+Asylumseekers+2011.pdf [2013-04-8]

Migrationsverket. (2013). *Föreskrifter*

Tillgängligt: <http://www.migrationsverket.se/info/1082.html> [2013-05-13]

Migrationsverket. (2013). *Kommuner och myndigheters ansvarsområden*.

Tillgängligt: <http://www.migrationsverket.se/info/6647.html> [2013-05-05]

Migrationsverket. (2013). *Lagtexter*

Tillgängligt: <http://www.migrationsverket.se/info/2517.html> [2013-05-03]

Migrationsverket. (2011). *Lämna in asylansökan*.

Tillgängligt: <http://www.migrationsverket.se/info/2728.html> [2013-05-06]

Migrationsverket. (2013). *Migrationsverkets organisationsskiss*.

Tillgängligt: http://www.migrationsverket.se/download/18.6233194712c44b61f4f8000490/Migrationsverket_sv.pdf [2013-04-17]

Migrationsverket. (2013). *Migrationsverkets verksamhet*

Tillgängligt: <http://www.migrationsverket.se/info/200.html> [2013-05-11]

Migrationsverket. (2013). *Olika myndigheters ansvarområden*.

Tillgängligt: <http://www.migrationsverket.se/info/419.html> [2013-05-02]

Migrationsverket. (2013). *Organisation*.

- Tillgängligt: <http://www.migrationsverket.se/info/202.html> [2013- 05-08]
- Migrationsverket. (2013). *Så prövas din ansökan om asyl*
- Tillgängligt: <http://www.migrationsverket.se/info/471.html> [2013 - 05- 12]
- Migrationsverket. (2012). *Verksamhets- och kostnadsprognos*.
- Tillgängligt: <http://www.migrationsverket.se/info/6819.html>. [2013-05-04]
- Migrationsverkets årsredovisning. (2013).
- Tillgängligt: [http://www.migrationsverket.se/download/18.43648b451_3b902d4269732b/%C3%85rsre doavisning+2012.pdf](http://www.migrationsverket.se/download/18.43648b451_3b902d4269732b/%C3%85rsre+doavisning+2012.pdf) [2013-04 -14]
- Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron B. (1984).
- Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland : or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. 3. ed. Berkeley: University of California Press
- Regeringskansliet. (2012). *Myndigheter*
- Tillgängligt: <http://www.regeringen.se/sb/d/2462>. [2013-05-09]
- Regleringsbrev. (2011). Stockholm: Justitiedepartementet.
- Tillgängligt: <http://www.esv.se/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=13902> [2013-04-15]
- Schierenbeck, Isabell. (2003). *Bakom välfärdsstatens dörrar*. Diss. Göteborgs Universitet
- Statens offentliga utredningar. (SOU 2003: 75).
- Etablering i Sverige- möjligheter för individ och samhälle*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet. Tillgängligt: <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/415> [2013-04-17]
- Statistiska centralbyrån. (2012). *Var femte asylsökande kom från Syrien*.
- Tillgängligt: <http://www.scb.se/Pages/PressRelease352740.aspx> [2013-04-16]
- Sundbeck, Mätra. (2012). *Den divergerade tjänstemannen:*
- En kvalitativ studie av tjänstemannens roll och handlingsutrymme inom socialpolitik utifrån ett flernivåperspektiv*. Diss. Göteborgs Universitet
- Tillgängligt: <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/30339> [2013-04-14]

Bilaga

Introduktion

Vi är studenter från Förvaltningshögskola och skriver kandidatuppsatsen för programmet offentlig förvaltning, inom inriktningen *policyanalys*. Vår uppsats kommer att presenteras under ett examinationsseminarium och kommer eventuellt också att läggas upp på institutionens webbplats..

Intervjuns syfte är att ta reda på om ni upplever en förändring i er arbetssituation till följd av ökningen av asylsökande, samt hur ni resonerar kring handlingsfriheten i beslutssituationer.

Ert svar kommer att vara konfidentiell, där ni kommer att vara anonyma då inga namn kommer att anges i uppsatsen. Är det ok för dig att spela in intervjun?

Inledande frågor

- Vilken befattning innehar du inom ansökningsenheten?
- Hur länge har du arbetat här?
- Kan du beskriva kortfattat vilka är dina arbetsuppgifter?

Ökningen av asylsökande

- Hur ökningen av asylsökande påverkat din arbetssituation?
- Vilka prioriteringar har gjorts? Varför anses dessa vara viktiga?
- Har dessa prioriteringar påverkat ditt arbetssätt jämfört med tidigare? På vilket sätt?
- Hur resonerar du kring prioriteringar som gjorts, är det bara fördelar eller kan du se några nackdelar?

Verksamheten och regelverk

Arbetssituation och arbetsverktyg

- Vad finns det för regelverk du har att förhålla dig till i ditt arbete?
- Är det främst formella regler eller rutiner som vägleder dig i din roll som handläggare?

Relation närbyråkrat, ledning och klient

- Upplever du att det finns utrymme för egen tolkning av befintligt regelverk som ni måste förhålla er till?
- Hur skulle du beskriva din roll i asylprocessen? Påverkar ditt arbete utfallet i om man beviljas asyl eller inte?

- Upplever du delaktighet i olika former förändringsarbete inom enheten? Verket?

Handlingsutrymme

- Finns det situationer som kan uppstå i ditt arbete som du upplever är komplicerade att hantera (där reglerna inte räcker till)? – Om ja - Kan du redogöra mer om hur du hanterar sådana situationer?
- Under dagar då det är mycket arbete som ska hinnas med, upplever du att du har friheten att strukturera upp ditt arbete och göra prioriterar för att klara dina uppgifter?
- Känner du att du har utvecklat några egna rutiner som hjälper dig att effektivisera ditt arbete vid handläggning av asylärende? Om ja- Kan du utveckla mera, vad för typ av rutiner använder du dig av?
- Hur väl känner ni till verksamhetens övergripande mål?, Hur resonerar du kring dessa mål - Är de realistiska och möjliga att nå?

Övrigt

- Är det något mer som du skulle vilja tillägga?